

O DESAFIO DA AMPLIAÇÃO DE VAGAS EM CRECHES: mecanismos de gestão da Prefeitura de São Paulo

LILIA ASUCA SUMIYA

Universidade Federal do Rio Grande do Norte
lilia.asuca@gmail.com

SILVIA CRAVEIRO

EAESP/FGV
silviacraveiro@gmail.com

ÁREA TEMÁTICA: Atendimento ao Cidadão e Prestação de Serviços

TÍTULO DO TRABALHO:

O DESAFIO DA AMPLIAÇÃO DE VAGAS EM CRECHES: mecanismos de gestão da Prefeitura de São Paulo

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar os mecanismos de gestão utilizados pela Prefeitura de São Paulo para ampliar a oferta de vagas nas creches, que é a primeira etapa da Educação Básica. O Plano Nacional de Educação estabeleceu que 50% da demanda deve ser atendida até 2024, sendo que, no Brasil, a taxa de matrícula é de 21,2%, e no município de São Paulo é de 26,8%. A metodologia da pesquisa baseou-se na utilização de dados secundários, como documentos oficiais, pesquisas, dados do site da Prefeitura e entrevistas com gestores municipais. Os dados revelam que a Prefeitura tem utilizado como principal estratégia a ampliação do número de convênios com organizações não governamentais, que correspondem a quase 80% do total de estabelecimentos. Além disso, destacam-se iniciativas inovadoras de gestão, como o sistema informatizado de cadastro, realização do diagnóstico da demanda, estudo sobre localização das novas creches, parcerias com o setor privado. Apesar dos avanços, prevalece o desafio de ampliar a cobertura considerando: a demora dos processos licitatórios para construção de novas unidades, a falta de terrenos em locais apropriados para expansão da rede, a elevação dos custos ao se optar pela ampliação a partir da rede própria.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the management tools used by the City of São Paulo to provide early childhood education. The Brazilian National Education Plan established that 50% of the demand must be met by 2024, and in Brazil, the enrollment rate is 21.2%, and in São Paulo is 26.8%. The methodology was based on the use of secondary data, such as official documents, surveys, data from the City Hall electronic page, and interviews with municipal managers. The data shows that the main strategy is to increase the number of partnerships with non-governmental organizations, which account for almost 80% of total establishments. In addition, we highlight innovative management initiatives such as the computerized system of registration, the analysis of demand, the study of location for the new day care centers, partnerships with the private sector. Despite advances, prevails the challenge to expand coverage considering: the delay of the bidding process for construction of new units, the lack of land in appropriate locations, and higher costs for rising staff.

PALAVRAS-CHAVE

Política de Educação Infantil, Creches, Convênios.

Introdução

A educação básica no Brasil, que abrange crianças de zero a 17 anos, é constitucionalmente garantida como um direito de todas as crianças e um dever do Estado. A universalização do atendimento está mais próxima de ser atendida no Ensino Fundamental, que atende crianças entre seis e 14 anos, com taxa de cobertura de 97,1% em 2013. Os desafios são maiores no Ensino Médio, com 58% dos jovens na faixa entre 15 a 17 anos matriculados na escola, e também na Educação Infantil, que abrange crianças entre zero e cinco anos, com taxa de frequência de 78,2% (BRASIL/MEC, 2015). Entretanto, ao se observar os dados da Educação Infantil a partir de suas duas etapas, os dados revelam situações distintas: a pré-escola, que atende crianças entre quatro e cinco anos apresentou uma taxa de frequência de 87,9% em 2013, e, na creche, voltada para o atendimento da faixa de zero a três anos, teve uma cobertura de apenas 21,2% para o mesmo ano.

O foco deste artigo é sobre a etapa que apresenta os maiores desafios em termos de cobertura, ou seja, o atendimento da demanda por vagas nas creches, que representa, em números absolutos, um déficit potencial de cerca de 8 milhões de vagas nas creche¹. O Plano Nacional de Educação (PNE), promulgado pela Lei nº 13.005 de 2014, estabeleceu como meta o atendimento de, no mínimo, 50% das crianças de zero a três anos até 2024, além da universalização do ensino médio e da pré-escola até 2016.

O desafio na provisão de vagas para o atendimento da demanda na Educação Infantil recai principalmente sobre os municípios e, a partir desse cenário, emerge o problema de pesquisa deste artigo: quais as principais estratégias que podem ser adotadas pelos municípios para ampliar o número de vagas em creches? Além da oferta direta de vagas – por meio de infraestrutura e recursos humanos próprios –, os municípios brasileiros também têm recorrido a outros mecanismos para atender a demanda: estabelecimento de convênios com organizações não governamentais e com escolas privadas com fins lucrativos, bem como a cessão de instalações públicas para que as entidades conveniadas se responsabilizem pelo serviço. Essas alternativas representam um mecanismo de flexibilidade na gestão pública e, portanto, uma ferramenta adicional para que os gestores públicos decidam sobre as melhores estratégias para se atingir as metas na educação infantil.

O desafio não é simples, pois o Plano Nacional de Educação anterior, que vigorou de 2001-2011, já havia estabelecido como meta que 50% da demanda por vaga em creches deveriam ser atendidas até o final de 2010, situação que, como já relatado, não se concretizou. O atual PNE, que vigora de 2014 a 2024, acabou por conceder mais 13 anos para que o Poder público consiga alcançar esse índice.

Este artigo se propõe a analisar o caso do município de São Paulo, considerando os diferentes mecanismos de oferta de vagas adotados pela gestão municipal no período de 2005 a 2014 para ampliar a cobertura nas creches. Trata-se de um caso que requer um estudo aprofundado, pois apesar de o governo municipal ter ampliado o número de matrículas de cerca de 214 mil para 228 mil no período de 2012 a 2014, ainda há 187 mil crianças aguardando uma vaga, ou seja, seria preciso ampliar em 82% o número de vagas (SANTOS, SALDANHA, 2015).

Diante do cenário apresentado, o objetivo deste artigo é analisar os mecanismos de gestão que a Prefeitura de São Paulo tem à sua disposição para ampliar a oferta de vagas e, dessa forma, cumprir as metas definidas pelo PNE para as creches.

Do ponto de vista conceitual, o artigo propõe uma análise a partir da discussão sobre a introdução de mecanismos que procuram flexibilizar a gestão da máquina pública e avança no debate acerca das vantagens e desvantagens dos mecanismos adotados pelo setor de educação. Ou seja, o estudo toma como base a revisão da literatura sobre modelos de gestão pública – que se traduzem em ferramentas de gestão à disposição do governante – e a literatura sobre

políticas públicas para a infância no Brasil, que engloba a análise da legislação correlata e a abordagem dos dados históricos sobre a demanda de forma a identificar as principais razões que levaram à atual configuração da política de atendimento às crianças de zero a três anos.

Quanto aos aspectos metodológicos, foram levantados dados sobre o Município de São Paulo a partir do acesso a documentos oficiais, sites da Prefeitura e entrevistas com gestores municipais e representantes do movimento de creches da Zona Leste de São Paulo. A coleta de dados enfatizou a compreensão da política de expansão de vagas e os dados foram coletados no segundo semestre de 2012 e as entrevistas foram realizadas no mês de dezembro do mesmo ano, com a então equipe responsável pela Secretaria Municipal de Educação. Em 2013, houve a troca do gestor municipal e novas equipes assumiram as pastas municipais. Dados mais atuais sobre a demanda e a quantidade de equipamentos foram retirados do site da SME em julho de 2014.

Devido à limitação de escopo, este artigo não se propõe a promover uma avaliação da qualidade do atendimento nas creches do sistema municipal de São Paulo, embora se reconheça a relevância dessa discussão para uma análise mais abrangente das políticas públicas para essa etapa da educação.

A partir da análise da trajetória da atual política e seus impactos, o artigo revela uma realidade municipal complexa e sugere que uma proposta simplificada, tal como a apresentada pela CONAE, não leva em consideração os desafios da elaboração de políticas públicas pelos gestores locais e é contraproducente para se atingir as metas de acesso do PNE.

Para a consecução do objetivo proposto pelo artigo, o texto contém, além desta introdução, mais cinco seções. Na continuidade, é apresentada uma revisão da literatura que discute os modelos de prestação de serviços públicos, com uma breve discussão sobre a trajetória histórica da forma de atuação do Estado nos mais diversos setores da economia e que culmina com uma discussão no campo da educação. Em seguida, o artigo discute a trajetória da política de educação infantil no Brasil, sendo ilustrada com dados oficiais sobre a evolução da cobertura e a percepção dos atores sobre a atuação pública nas creches. A discussão sobre a política de atenção às crianças de zero a três anos em São Paulo ganha uma seção própria, em que são apresentados os dados e informações coletadas pela pesquisa, incluindo as entrevistas realizadas com os gestores municipais. Por fim, são apresentadas as conclusões do artigo, em que o objetivo inicial é retomado e são apresentadas as dificuldades que os gestores municipais enfrentam para ampliar a demanda, bem como proposições de novas pesquisas para se aprofundar o conhecimento acerca da temática.

1. Modelos de Prestação de Serviços Públicos

Esta seção tem por objetivo apresentar uma breve revisão da literatura sobre as distintas modalidades de prestação de serviços adotadas pelo setor público. A partir de uma perspectiva inicial mais geral, no qual será discutida a atuação do setor público nos mais diversos setores econômicos – produção, financeira e social –, o artigo foca, posteriormente, na discussão sobre as modalidades de prestação de serviços na educação. O intuito com a apresentação dessas modalidades é discutir as diferentes possibilidades ao alcance do gestor público para não somente promover maior flexibilidade à gestão, mas também atingir a universalização dos serviços de educação, notadamente na educação infantil.

A apresentação de uma visão mais ampla torna-se importante porque, ao longo do tempo, o setor público brasileiro assumiu a responsabilidade pela oferta de uma gama de serviços públicos e nas mais diversas áreas, não se restringindo apenas ao campo social. E, muitas vezes, optou por ser o responsável direto pela prestação do serviço, como no caso das telecomunicações, ferrovias, aviação, bancos públicos, energia elétrica, mineração, petróleo e derivados, siderurgia, escolas, hospitais, museus, laboratórios, saneamento, transporte, entre tantos outros setores.

Se por um lado o crescimento do Estado e de suas funções levou à sua incursão do setor público em diversos setores econômicos, fenômeno observado e analisado por Woodrow Wilson já em 1887, seu crescimento exagerado passou a ser questionado de forma mais contundente após os efeitos da primeira e segunda crise do petróleo em meados da década de 1970, inicialmente nos países desenvolvidos e com uma grande estrutura de welfare state, sendo que, posteriormente, os efeitos passaram a ser sentido nos países em desenvolvimento, inclusive no Brasil (BRESSER-PEREIRA, SPINK, 1998).

No País, o setor público também vivenciou um crescimento vertiginoso, principalmente na década de 1940 e atingiu o auge em 1983, com 683 empresas estatais, sendo que, dessas, 571 atuavam em áreas não financeiras (RATTNER, 1984). Diversos fatores justificavam o ingresso estatal nos mais variados setores econômicos, como a necessidade de oferecer infraestrutura básica para o desenvolvimento econômico, estimular e promover a iniciativa privada, obtenção de vantagens econômicas na exploração de monopólios, garantia do controle nacional, entre outros (MOTTA, 1980).

A expansão do setor público ocorreu com a criação da “administração indireta”, representadas pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, processo que se aprofundou a partir de 1967 com o Decreto-Lei 200/1967 e o Programa Nacional de Desburocratização, numa tentativa de descentralizar e promover maior flexibilização da gestão pública, além de buscar aumentar a eficiência nas atividades econômicas desempenhadas pelo Estado (BRESSER-PREREIRA, 1996).

A busca por uma redução do tamanho do Estado no Brasil também tem origem na crise econômica e no modelo de desenvolvimento econômico adotado durante o “milagre econômico” da década de 1970 (BRESSER-PREREIRA, 1996). Durante a década de 1980, foram privatizadas 38 empresas estatais (PINHEIRO, FUKUSAKU, s.d.) e, entre 1991 e 2000, mais de cem empresas estatais tiveram seu controle transferido para o setor privado (ANUATTI-NETO et al., 2005).

Além desse processo de privatizações, é possível identificar ainda dois principais movimentos que apontam novas modalidades de prestação de serviços pelo setor público: o primeiro foi o aumento da participação de entidades da sociedade civil na prestação de serviços a partir da redemocratização do país e da promulgação da Constituição de 1988 e, o segundo, que deriva do movimento inicial, reflete propostas de promoção de maior flexibilidade, eficiência e *accountability* na gestão pública a partir do lançamento do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995).

A redemocratização do País trouxe à tona as organizações não governamentais como atores relevantes na prestação de serviços de caráter público, que se articulam com o setor público, bem como promoveu o desenvolvimento de parcerias com o setor privado (FARAH, 1997). Esse movimento de ampliação das formas de articulação entre o setor estatal e as ONGs, bem como com o setor privado, levou à criação de diferentes formas de parceria e que, segundo Galvão, representam uma “modalidade de gestão descentralizada da ação pública, pela qual a ação estatal delegável é desenvolvida em espaço eminentemente público situado, contudo, fora do âmbito do Estado” (1997, p. 35). Além disso, a autora destacou também que estas parcerias devem manter o atendimento do interesse público e, ao mesmo tempo, criam alternativas para flexibilizar a gestão da coisa pública.

A educação infantil é um dos setores que já recorria a estratégias de flexibilização muito antes da redemocratização, tendo sido registrado na literatura da área desde a década de 1970, as diferentes formas de prestação de serviços, como o estabelecimento de convênios com o setor privado sem fins lucrativos – instituições de natureza confessional, comunitária ou filantrópica –, principalmente para a oferta de vagas na creches. O mecanismo utilizado é o dos convênios, por meio dos quais o setor público repassa recursos às escolas conveniadas para que ofereçam vagas para a população, estando presente em municípios dos mais diversos

portes e em toda a extensão territorial do Brasil (BORGHI, ADRIÃO, ARELARO, 2009; VIEIRA, 2010). Alguns municípios propuseram parcerias com escolas privadas com fins lucrativos por meio da criação de um programa denominado Bolsa-Creche (idem; DOMICIANO, 2011).

A busca por maior flexibilização na gestão pública também estavam presentes nas propostas de reforma do Estado lançadas em 1995 com a divulgação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). No que tange à atuação do setor público na produção de bens e serviços, foram duas as propostas principais. A primeira é a premissa de que as atividades públicas com caráter de produção para o mercado devem ser privatizadas, pois “Pressupõe-se que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente.” (BRESSER-PREREIRA, 1996, p. 20). A segunda refere-se aos serviços considerados de oferta não-exclusiva pelo Estado, ou seja, aquelas nas quais o setor privado também pode atuar, como as atividades nas áreas de saúde, educação e cultura. Para essas atividades foi proposta a criação das Organizações Sociais, que são organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos e que firmariam contratos de gestão com o setor público para a prestação de serviços (SANO, ABRUCIO, 2008).

Além dessas duas propostas contidas no Plano Diretor, o Governo Federal à época, por intermédio da Comunidade Solidária, propôs as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, criadas pela Lei 9790/99, conhecida como Lei do Terceiro Setor. Trata-se de uma legislação que propôs uma nova forma de parceria entre o Estado e as organizações da sociedade civil a partir do estabelecimento de Termos de Parceria, que incorporam critérios específicos de mensuração da eficácia bem com da eficiência das organizações não governamentais (KOGA, ALVES, 2003; PECI et al., 2008). Tanto no modelo das organizações sociais como no das organizações da sociedade civil de interesse público, as entidades civis sem fins lucrativos que tenham obtido o reconhecimento jurídico do Estado podem firmar parcerias para a prestação de serviços.

Além disso, o modelo das parcerias público-privada (PPP) também tem avançado no Brasil. Trata-se de uma estratégia para ampliar a capacidade de investimento em setores de interesse público, reduzir custos, aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços. Uma das principais diferenças dessa modalidade em relação às OS e às OSCIP é que as PPPs são baseadas em licitações e, em geral, as empresas privadas é que participam do certame (LOPES, PAIVA, 2014).

Numa tentativa de consolidar os diferentes mecanismos de articulação Estado-sociedade, tanto com organizações não governamentais como com o setor privado, Galvão (1997) propôs uma tipologia com três categorias em baseadas no formato jurídico e institucional da relação: (1) Entidades Paraestatais de Cooperação, que englobam as Fundações, os Serviços Sociais Autônomos e as Organizações Sociais; (2) Contratualização que seriam as parcerias baseadas no estabelecimento de objetivos e metas específicas negociadas entre as partes e que possibilita ao Estado a seleção das entidades mais adequadas às características do serviço a ser prestado; e (3) Concessões, que se referem às iniciativas que tem como base a Lei Federal n. 202-F de 1991, convertida na Lei Ordinária 8987/1995.

A classificação, entretanto, poderia ser aperfeiçoada, pois as OS, por exemplo, que estão na categoria das Entidades Paraestatais de Cooperação também podem fazer parte do segundo grupo – contratualização – uma vez que estabelecem termos de parceria com o setor público, ou seja, firmam um contrato com o Estado.

Mais importante do que a classificação proposta por Galvão, é importante destacar que, ainda segundo a autora, as parcerias acabam sendo firmadas de forma aleatória com o intuito de superar os obstáculos de natureza jurídica e que, dessa forma, não se preocupam com aspectos relacionados à governabilidade e também não estão inseridos num projeto mais amplo de reforma e modernização da gestão pública.

Enfim, esta breve revisão da literatura apontou duas grandes perspectivas na oferta de serviços públicos. A primeira é que o Estado, inicialmente, atuou diretamente nos mais diferentes setores da economia e, ao longo do tempo, diminuiu essa participação por meio das privatizações e, em período mais recente, como uma forma de ampliar os investimentos, enveredou pelas parcerias público-privadas. O segundo aspecto refere-se à atuação estatal na área social – os serviços não-exclusivos do Estado –, em que além da oferta direta pelo setor público e pelo setor privado, há diferentes mecanismos de articulação estado-sociedade para a provisão de serviços e que envolvem convênios, contratos de gestão ou termos de parceria com organizações da sociedade civil. É este segundo mecanismo de atuação estatal que será observado na análise do caso da prefeitura de São Paulo.

2. Educação Infantil no Brasil

A educação infantil é uma área que apresenta ainda muitos desafios no Brasil, tanto no que se refere ao acesso – que é o foco deste artigo – quanto na qualidade do serviço ofertado. Para uma visão geral destes desafios, esta seção inicia com um breve histórico da área e seus caminhos trilhados no que se refere ao seu marco legal e às questões institucionais e, em seguida, são apresentados dados sobre o atendimento das crianças de 0 a 3 anos.

A educação infantil no Brasil tem uma trajetória relativamente recente. Até meados da década de 1920 o atendimento a crianças pequenas era realizado basicamente por instituições particulares, em sua maioria de caráter caritativo e filantrópico (BORGHI, ADRIÃO, ARELARO, 2005;. VIEIRA, 2010).

No que se refere à atuação governamental, pode-se citar como marcos a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública em 1930 e, dez anos depois, o Departamento Nacional da Criança, que apresentava tendências médico-higiênica e individual-assistencialista (GOMES, 2009).

Até o início da década de 1990, pode-se caracterizar a área de educação infantil no Brasil como de confusão e fragmentação, situação reconhecida pelo próprio Governo Federal (BRASIL, 2009). Nessa época, ainda segundo o documento governamental, as crianças abaixo de sete anos frequentavam dois tipos de entidades de educação infantil – pré-escolas e creches – que atendiam a faixas etárias diferentes, porém justapostas, e supervisionadas por diferentes setores do governo.

A creche, pertencente à área de Assistência Social, era voltada para crianças de famílias de baixa renda e frequentada por crianças de 0 a 6 anos, e a pré-escola, vinculada à área da Educação, era destinada à população de classe média e alta, e atendia a crianças de 4 a 6 anos. Essa dicotomia proporcionou uma política pública de atendimento à criança na qual a creche tinha como responsabilidade principal *cuidar* e a pré-escola *educar*. Essa divisão não apresentava nenhuma coerência, bem como era um desperdício de recursos públicos. Além disso, acarretava na perpetuação da divisão entre ricos e pobres (VIEIRA, 2010).

Somente em 1996, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), é que se podem observar os primeiros passos para um ordenamento do setor. A LDB deixou claro que creches e pré-escolas formam uma sequência educacional e designou a área da Educação como o setor a liderar o sistema integrado. Assim, passou-se a diferenciar creches e pré-escolas apenas por faixas etárias – creches para 0 a 3 anos e pré-escola para 4 a 5² anos. Assim, a LDB possibilitou a eliminação da justaposição etária entre os dois tipos de serviço e enfatizou a continuidade e interdependência entre eles. Outro importante avanço definido pela LDB foi que a Educação Infantil, compreendidas a creche e a pré-escola, passou a integrar o sistema de ensino brasileiro, como primeira etapa da Educação Básica.

Contudo, na prática, a transferência da creche para o setor educacional demonstrou não ser simples e os movimentos para a sua transferência e integração efetiva foram

observados até meados da década de 2000, principalmente nos municípios, que tem a função primária de ofertar o serviço de educação infantil, estabelecida desde a Constituição de 1988. A LDB/1996 reforçou essa responsabilidade dos municípios, como também enfatizou a importância da cooperação das três esferas de governo, retomando o disposto no Art. 30, inciso VI, da Constituição Federal, que estabeleceu que compete aos municípios cumprir sua responsabilidade “com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado” (BRASIL, 1988).

Apesar dos avanços na legislação, a realidade revela que os desafios da Educação Infantil ainda são muitos. Em 2010, foi realizada a Conferência Nacional de Educação (CONAE) que tinha o objetivo de propor as diretrizes do novo Plano Nacional de Educação, que passou a valer para o período de 2014 a 2024. A partir do documento síntese da CONAE apontam-se os principais desafios relacionados à Educação Infantil no país: ampliação da oferta de vagas, redução das disparidades regionais e educação de qualidade pautada por mecanismos de gestão democrática.

Com relação à ampliação do acesso à Educação Infantil ressalta-se, principalmente, a necessidade do aumento de oferta de vagas em creches. Dados do censo populacional realizado pelo IBGE em 2010 mostram que, do total de 10.938.914 de crianças brasileiras de 0 a 3 anos, apenas 2.221.953 crianças frequentavam uma creche, ou seja, um índice de atendimento de 20,3%.

Se considerarmos que em 1991 esse mesmo índice para crianças de 0 a 3 anos era de apenas 5,1% (GOMES, 2009) há que se reconhecer que o país caminha a passos lentos. É possível verificar, pela ilustração abaixo, que a taxa de atendimento varia também por regiões do Brasil, evidenciando a região Norte como a de menor atendimento.

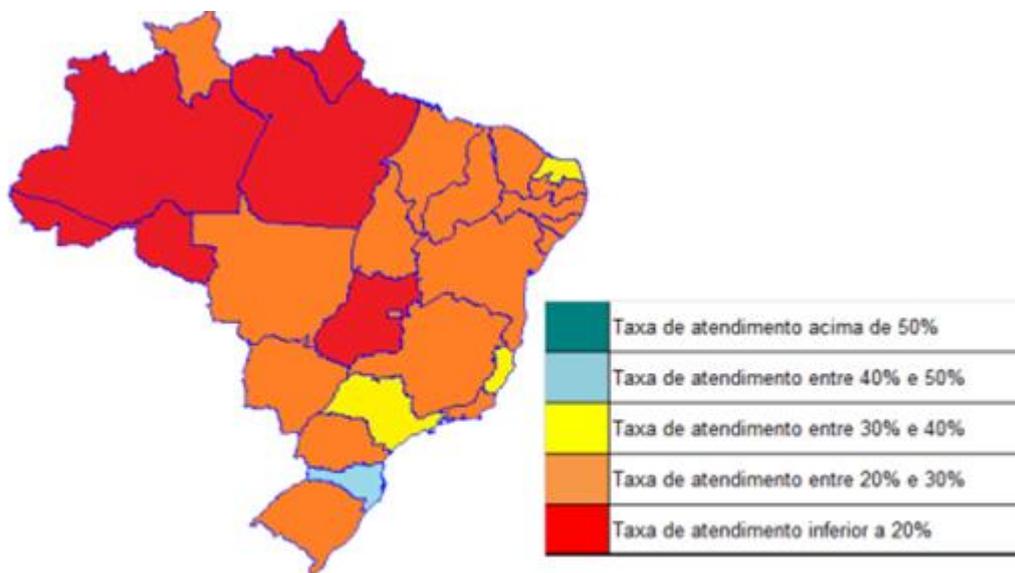


Ilustração das taxas de atendimento escolar (0 a 3 anos) nas unidades da federação (2009) - Fonte: Pnad - IBGE

Figura 1 – Taxas de atendimento escolar – 2009

Fonte: PNAD - IBGE

Ainda segundo os dados do IBGE 2010, verifica-se que das 2.221.953 crianças brasileiras que têm acesso à creche, 1.685.223 crianças (75,8%) são atendidas pelo serviço público e 536.730 (24,2%) por serviços particulares.

Ademais, se adentrarmos a análise de acesso por nível socioeconômico das famílias, verificamos que a desigualdade do acesso às creches em relação à renda familiar é bastante evidente. A frequência de crianças pertencentes às famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo foi de apenas 12,4%, enquanto que crianças de famílias com renda de três ou mais salários mínimos teve frequência de 39,5%, em 2008 (VIEIRA, 2010).

Gomes (2009) chama a atenção pelo fato de o setor classificado como particular não ser nada homogêneo, pois inclui não só os estabelecimentos pagos como também os comunitários. Os primeiros atendem a demanda das famílias que apresentam, em geral, renda familiar mensal acima de cinco salários mínimos. Já o setor comunitário está, historicamente, em grande parte, relacionado a movimentos populares, frutos de mobilizações políticas e feministas. As camadas populares se uniam a políticos locais em torno da demanda por creches. E, como apresentado acima, essa demanda recai, prioritariamente, aos governos locais, ou seja, aos municípios brasileiros.

Nesse cenário é que foi crescendo, principalmente na década de 1970, a presença de associações civis sem fins lucrativos que oferecem o serviço de atendimento a creches por meio de estabelecimento de convênios com o poder público. Na década de 1980, esta modalidade se tornou uma forma dominante de acesso às vagas nas creches por serviços particulares. Em 2009, a creche conveniada ofertava 17,7% do total de vagas (VIEIRA, 2010).

Apesar de esse cenário revelar a importância das creches conveniadas com o Poder público no atendimento à demanda, principalmente nas localidades com famílias de baixa renda, uma das propostas da CONAE para a Educação Infantil é “a ampliação da oferta de educação infantil pelo poder público, extinguindo progressivamente o atendimento por meio de instituições conveniadas.” (BRASIL/MEC, 2010, p. 68).

A discussão na literatura sobre as críticas ao sistema de creches conveniadas não é nova. Em geral, é apontada a baixa qualidade de serviços ofertados por essas entidades em comparação com as instituições pertencentes ao sistema público. Segundo esses estudos, a rede direta possui mais recursos e tem um acompanhamento mais direto do Poder Público, profissionais melhor selecionados e remunerados, instalações e materiais de melhor qualidade e, por ser essencialmente pública, permite a participação e o controle social de forma mais significativa. Ou seja, adentra-se no dilema, e numa discussão por vezes ideológica: exigir uma política de creches gerida pelo Estado ou defender a manutenção e o controle das mesmas pela população. Para alguns autores trata-se de uma “terceirização” pelo Estado em favor da sociedade civil (GOMES, 2009). Ademais, Soares et al. (2011) destacam negativamente o fato de que o ensino na instituição conveniada é, em geral, influenciado por características da entidade prestadora do serviço, tal como o viés religioso, sendo, portanto, contra o princípio da laicidade das escolas públicas apregoado na Constituição Federal.

Tais preceitos fundamentaram a resolução da CONAE sobre congelamento e progressiva extinção dos convênios.

É neste cenário de necessidade de ampliação de oferta de vagas, por um lado, e a proposta da CONAE de extinção de vagas por meio de convênios, por outro, que se insere o presente artigo. Para compreendermos melhor a realidade imposta aos governos locais brasileiros, tomamos como um caso emblemático o município de São Paulo, que tem uma população de cerca de 11 milhões de habitantes (IBGE, 2010) distribuídos em uma área de aproximadamente 1.500 km².

Nesta megalópole, uma quantidade significante da demanda de vagas por creches é suprida, como em muitos outros municípios brasileiros, por entidades comunitárias ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público. A opção pelas conveniadas no município se iniciou na década de 1970, pela emergência de movimentos sociais urbanos e se intensificou nos anos 1980. Nessa época, as verbas públicas repassadas

eram de tal proporção que respondiam por mais da metade das creches da cidade (GOMES, 2009). Desde então, a ampliação em maior ou menor grau de entidades conveniadas variou conforme as diferentes administrações assumidas, mas essas entidades sempre se fizeram presentes no quadro de atendimento das creches paulistanas.

3. As creches no município de São Paulo

Apesar do aumento contínuo no número de vagas em creches ao longo dos últimos anos, o município de São Paulo ainda apresenta um expressivo déficit na oferta, representando um caso emblemático na busca pela expansão do atendimento.

Os dados da Secretaria Municipal de Educação (SME) mostram que em dezembro de 2012 a rede pública local atendia 215 mil crianças somente na creche, mas enfrenta o déficit de aproximadamente 97 mil vagas (30% da demanda). Em junho de 2014, o número total de matrículas subiu para 242.069 nas suas creches – uma ampliação de cerca de 12% no número de vagas – enquanto que a demanda por novas vagas cresceu para 124.741 mil vagas (julho de 2015).

O atendimento pela rede municipal pode ser por meio da Rede Direta ou Indireta. A Direta é composta pelos Centros de Educação Infantil Direto, que é formado por escolas e equipe de servidores próprios, contratados por meio de concurso público e que atendem a até 200 crianças.

A Rede Indireta funciona por meio de convênios com organizações não governamentais e está subdividida em duas modalidades: (1) os Centros de Educação Infantil Indireto, em que a escola pertence à SME ou é locado por ela, enquanto que o atendimento é terceirizado, ou seja, a equipe de funcionários é contratada pela organização conveniada, e (2) Creche Conveniada, em que tanto o prédio como os funcionários são da entidade que estabeleceu o convênio. Nas duas modalidades as entidades desenvolvem as atividades presentes no plano de trabalho aprovado no convênio e a capacidade de atendimento de cada unidade da modalidade indireta é de até 500 crianças. A Tabela 1 apresenta os dados da evolução do número de unidades por tipo de oferta.

Tipo de oferta	2005		2009		2014	
	Creches	%	Creches	%	Creches	%
Centro de Educ. Infantil Direto	333	37,0	357	26,7	361	22,1
Centro de Educ. Infantil Indireto	217	24,1	306	22,7	352	21,6
Creche Conveniada	351	38,9	675	50,4	919	56,3
Total	901	100	1.338	100	1.632	100

Tabela 1 – Equipamentos municipais – número de creches por tipo de oferta

Fonte: Infocidade.

A política municipal dos últimos governos para a expansão de vagas em creches revela duas tendências: a primeira caracteriza-se pela adoção de uma estratégia híbrida de oferta de vagas, com a manutenção de três tipos de oferta: (1) direta com equipamentos e equipes municipais nos Centros de Educação Infantil Direto, (2) oferta indireta nos Centros de Educação Infantil Indireto, e (3) oferta também indireta, mas por meio das Creches Conveniadas.

A segunda tendência é a da ampliação do número de Creches Conveniadas, que passou a representar mais de 50% dos estabelecimentos em 2014 ante 38,9% em 2005. Essa expansão ocorreu em detrimento principalmente da Rede Direta que, apesar de um leve aumento em números absolutos – crescimento de 28 unidades –, apresentou uma redução percentual

significativa, representando atualmente 22,1% dos estabelecimentos, sendo que em 2005 representava 37%. No caso dos Centros de Educação Infantil Indiretos, também houve uma redução percentual de 24,1% para 21,6% no período, porém apresentou uma elevação em termos absolutos de 135 unidades. Ou seja, apesar de a Prefeitura estar construindo novas unidades próprias, tem optado por passar a gestão delas às organizações não governamentais.

A Rede Indireta de atendimento, que reúne CEI Indireto e Creche Conveniada, representa 77,9% das unidades municipais voltadas para as crianças de 0 a 3 anos e 11 meses, enquanto que em 2005 representava 63%. O número total de convênios saltou de 568 em 2005 para 1.271 em 2014, uma ampliação de 124%, revelando-se como uma das principais estratégias para a ampliação do número de vagas.

O Poder Público remunera as instituições conveniadas por meio de um valor *per capita*, considerando o número de crianças matriculadas na creche. Além deste valor existe o repasse de uma verba de implantação para despesas iniciais na execução do convênio e de um adicional anual para execução de melhorias, qualificação dos recursos humanos e compra de material pedagógico. Para a celebração de convênio de CEI indireto e Creche Conveniada as entidades não podem ter fins lucrativos e devem atender a uma série de requisitos exigidos pela SME previstos nas portarias que regulamentam a questão³. Os convênios têm vigência de cinco anos e podem ser renovados quantas vezes forem necessárias, assim como podem ser rescindidos a qualquer momento.

Atualmente, os CEI e creches atendem crianças em turnos de 10 horas diárias. Isto foi resultado da reorganização municipal implementada a partir de 2011, que instituiu o turno único na creche. Anteriormente, a creche atendia em dois turnos. Com a reorganização, a criança passou a ficar mais tempo na escola, com um aumento de 400 horas na carga horária anual de atendimento, mas, ao mesmo tempo, levou a uma diminuição na quantidade de vagas ofertadas.

No período de 2005 a 2012, a Secretaria Municipal de Educação esteve sob a gestão de uma mesma equipe, o que permitiu a continuidade no desenvolvimento de ações voltadas para a expansão de vagas em creche. A partir de 2013, apesar de uma nova gestão ter assumido a Prefeitura, a estratégia de expansão se manteve, com maior ênfase na ampliação dos convênios na modalidade das Creches Conveniadas.

No que diz respeito à estratégia escolhida para as creches, os representantes entrevistados confirmaram a opção pela expansão de forma ampla, a partir das alternativas existentes para o aumento da capacidade de atendimento: (1) construção de novas unidades via processo licitatório tradicional, (2) via Parceria Público-Privada (PPP) e (3) conveniamento com entidades sem fins lucrativos. Passaremos a seguir a apresentar cada estratégia e respectivos obstáculos para a sua implementação.

Ao longo da última gestão (2009-2012), a construção de creches foi realizada via processo licitatório tradicional com a construção por lotes de creches ao invés de editais por unidade de creche. Esta estratégia é positiva para acelerar a construção de um número maior de equipamentos, porém, segundo os entrevistados, apresentou uma série de obstáculos.

O primeiro problema identificado foi relativo ao valor da construção, que ficou muito elevado, acarretando em muitos questionamentos por parte do Poder Judiciário, o que acabou por tornar o andamento do processo muito lento, situação que se pretendia evitar. A segunda dificuldade foi a de encontrar terrenos disponíveis, nas dimensões, características e localização necessárias para a ampliação da rede de creches. Isto porque o município de São Paulo apresenta uma grande densidade demográfica e, em alguns distritos com grande déficit de vagas estão em áreas de mananciais, protegidas por leis ambientais, o que inviabiliza qualquer tipo de construção. Além disso, existe demora considerável nos processos de desapropriação dos terrenos e licitação de empreiteiras para a realização das obras. O terceiro obstáculo não é diretamente relacionado à construção de prédios, mas que se refere à

dificuldade na expansão da rede direta é a morosidade de viabilização de concurso público para contratação de pessoal. A Prefeitura leva muito tempo para autorizar e lançar um concurso devido às inúmeras restrições na legislação brasileira.

A segunda estratégia adotada para a ampliação da capacidade de atendimento se refere à Parceria Público-Privada (PPP) que se iniciou em 2008, com a publicação do edital para a construção de creches. Contudo, tal processo foi suspenso pelo Tribunal de Contas do Município (TCM) por inadequações do edital (FERRAZ, 2009). A atual gestão municipal (2013-2016) lançou recentemente uma proposta alternativa de participação do setor privado, que doaria o terreno e realizaria a construção das creches – seguindo as normas da SME –, enquanto que a administração e manutenção seriam de responsabilidade da Prefeitura. Seria uma forma de acelerar a construção de novas unidades, uma vez que o setor privado não estaria sob as amarras de processos licitatórios e poderia erguer novos prédios em um prazo muito menor que o Poder público, contribuindo para acelerar a redução do déficit de vagas (RIGHETTI, 2015)

Os entraves citados acima levaram à expansão de vagas pela estratégia do aumento de CEI indireto, ou seja, pelo convênio com entidades sem fins lucrativos. A predominância da rede indireta é explicada pela velocidade de viabilização da mesma, oferecendo vagas em um ritmo mais acelerado que a direta.

Ao longo da gestão, percebe-se a preocupação em aprimorar a política de convênios da SME: foram emitidas portarias de regulamentação que introduziram critérios mais rigorosos e seletivos impedindo a participação de entidades sem condições de atender os requisitos. Foi aumentado o recurso repassado incluindo, além do valor per capita, a verba de implantação e o adicional anual. Além disso, vários itens da merenda escolar, tais com hortaliças, são repassados pela SME à rede indireta para que a merenda seja uniforme nas unidades. Com relação ao corpo docente, foi exigida a formação superior em pedagogia em todas as unidades. Existe também o acompanhamento por parte da equipe de supervisão responsável por realizar visita nos locais e verificar a prestação de contas.

Ainda no que diz respeito ao serviço de atendimento em creche, é importante citar duas ações empreendidas pela SME que fizeram parte da estratégia de expansão de vagas. Ao longo da gestão foi feito um estudo completo de todos os setores da cidade para identificar demandas de vagas, densidade de potenciais alunos, locais de necessidade de construção de equipamentos (que devem distar até 2 km da casa do aluno) e terrenos disponíveis. Este estudo vem balizando as ações de construção de novos equipamentos e realização de convênios. Um dos principais problemas enfrentados pela Prefeitura era determinar a demanda exata por creche a ser atendida. Isso não era possível devido à inexistência de um cadastro único que totalizasse a quantidade⁴.

Anteriormente, os cadastros de interesse pelas vagas eram feitos em cada CEI/creche. Para aumentar as chances de serem chamados, os pais cadastravam seus filhos em várias creches, resultando na distorção da demanda real. Além disso, era muito difícil acompanhar o andamento da fila de espera e saber se o critério de ordem de chegada havia sido adotado de fato.

Para resolver esta situação, em 2006, foi instituída a sistematização da demanda em meio eletrônico via Sistema Informatizado Escola On-Line – EOL⁵. A partir desta medida, os cadastros nas creches foram unificados e novos cadastros passaram a ser inseridos diretamente no Sistema. Porém, foi somente em 2009 que o sistema passou a gerar um protocolo único para cada registro, permitindo o preenchimento da vaga por ordem de chegada, bem como o acompanhamento do andamento da fila pelos pais. A ordem da fila só pode ser alterada por decisão do Poder Judiciário, em situações consideradas necessárias.

Verifica-se que o estudo sobre o levantamento da necessidade de instalação de creches mostrou-se fundamental para definir prioridades e colaborar com os processos de contratação

de obras e novos convênios. O registro da demanda e a compatibilização de vagas via EOL permitem uma gestão mais eficaz da política de atendimento da educação infantil e consiste em uma inovação, visto que a maior parte dos municípios brasileiros não tem conhecimento da real demanda das vagas (XIMENES, GRINKRAUT, 2014). Essas ações representam grandes avanços em relação à transparência. Contudo, é necessário destacar que cada vez mais pais acessam o Judiciário para conseguir uma vaga, passando na frente das outras crianças da fila. Esta atitude, além de sobrecarregar o Judiciário, contribui para que aqueles que se encontram excluídos do Judiciário fiquem também excluídos do acesso às vagas.

A visão negativa das entidades conveniadas defendida por alguns setores da sociedade, que argumentam sobre o princípio da escola pública e a provisão exclusivamente estatal dos serviços, conforme foi discutido na seção anterior, não é compartilhada por muitos gestores e profissionais. O fato é que os estudos sobre educação infantil no país são extremamente escassos, principalmente nos aspectos gerenciais e da política pública, e não existem ainda pesquisas comparativas que demonstrem o alcance e as consequências de tais diferenças.

Conforme já colocado, não é foco deste artigo discutir a qualidade do atendimento, por isso não cabe aqui aprofundar se a expansão da rede indireta traz consigo um atendimento de menor qualidade. O que se verifica é a busca pela expansão no curto prazo para dar vazão à demanda atual e a alternativa que possibilita isso, tendo em vista as condições estruturais da administração municipal, é o conveniamento. Contudo, no caso da Prefeitura de São Paulo, a expansão da rede direta não foi descartada e a inauguração de novas unidades continua ocorrendo.

Considerações finais

O presente estudo teve como objetivo analisar os mecanismos de gestão adotados pela Prefeitura de São Paulo para ampliar a oferta de vagas nas creches e, dessa forma, buscar atingir as metas do Plano Nacional de Educação. Apesar do déficit na cobertura, este estudo revelou o esforço da Prefeitura no sentido de ampliar continuamente o número de vagas.

A expansão da rede municipal paulistana foi baseada na continuidade de ações que marcaram períodos anteriores: (1) a construção de novas unidades, que por vezes esbarrou em problemas jurídicos e também na falta de terrenos para a construção de novos prédios, acarretando em atrasos nas previsões iniciais, e (2) a realização de convênios com organizações do terceiro setor, principal estratégia para flexibilizar a gestão da oferta das vagas – a rede indireta é expressivamente maior, representando, atualmente, praticamente 80% dos estabelecimentos educacionais.

Além disso, destacam-se algumas inovações adotadas pela Secretaria Municipal de Educação que contribuem para a consolidação de uma política pública mais ampla e com viés mais estratégico: (1) a realização do diagnóstico da demanda potencial, atividade fundamental para o planejamento da expansão; (2) um estudo sobre os locais mais adequados para as novas unidades, considerando a localização da demanda; (3) a efetivação de um cadastro da demanda informatizado com informações reais, transparentes e atualizados instantaneamente; (4) a busca da melhoria no atendimento por meio da reorganização da rede de instituições e do aprimoramento da política de conveniamento. São estratégias de gestão que vão além da mera construção de novas unidades ou do estabelecimento de novos convênios, contribuindo para um melhor planejamento das ações e com potencial para conferir maior efetividade às iniciativas.

Destaca-se também a tentativa de inovação da Secretaria Municipal de Educação ao lançar edital para construção de creche por meio das parcerias público-privadas, processo que foi interrompido pelo Poder Judiciário e que, até o momento, não foi retomado. A parceria com o setor privado também surgiu recentemente como alternativa para ampliar o número de vagas e teria como principal vantagem a maior rapidez do setor privado para construir um

prédio – que seguiria as normatizações da SME. A construção dessas unidades ocorreria em terrenos das próprias empresas, que fariam a doação ou a cessão em comodato para a Prefeitura, situação que tem o potencial de prejudicar o planejamento anterior que estabeleceu os melhores locais para a instalação de novas unidades com o intuito de facilitar o acesso dos pais/responsáveis pelas crianças.

A estratégia de expansão das vagas adota pela SME – baseada na ampliação da rede conveniada – revelam a inconsistência da proposta da CONAE de extinguir os convênios. Tal proposta, se adotada em uma rede como a paulistana, que conta com mais de 1.300 convênios, implicaria, por exemplo, que a Prefeitura de São Paulo teria que construir pelo menos esse mesmo quantitativo de novas creches, sem comentar o impacto às instituições conveniadas, os profissionais e comunidades envolvidos, além das questões já apontadas em relação às dificuldades dos processos licitatórios para a construção, à necessidade de se encontrar terrenos propícios para as construções, do tempo para a realização de novos concursos públicos bem como do custo adicional para os cofres públicos.

Um estudo recente sugeriu como solução para o atendimento da demanda, no curto prazo, a volta dos dois turnos e o aproveitamento de espaços disponíveis nas unidades existentes (SOARES et al., 2011). Estas ações seriam acompanhadas, no médio e longo prazos, pela extinção dos convênios e construção de novas unidades. Soluções simplistas como esta, sem o entendimento das características do atendimento das creches em São Paulo e que trazem consigo um grande prejuízo na qualidade do atendimento – crianças que ficam menos tempo na escola e espaços lotados – demonstram a necessidade de se avançar o debate em torno do tema.

Pesquisas futuras poderiam abordar algumas temáticas que não puderam ser abordadas neste artigo, como a análise de outras modalidades para a flexibilização da gestão, dentre as quais a parceria com escolas privadas com fins lucrativos, que em alguns municípios paulistas recebeu o nome de Programa Bolsa Creche. Além disso, as pesquisas poderiam comparar a qualidade de atendimento no sistema público a partir da análise das diferentes modalidades de gestão adotadas pelas prefeituras.

Referências

ANUATTI-NETO, Francisco et al. Os efeitos da privatização sobre o desempenho econômico e financeiro das empresas privatizadas. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 59, n.2, p. 151-175, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402005000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 jul. 2015

BORGHI, Raquel F.; ADRIÃO, Theresa M., ARELARO, Lisete. A relação público-privada na oferta da educação infantil: Continuidades e rupturas. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO, 24 E III CONGRESSO INTERAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3, 2009, Vitória. **Anais...** Vitória, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1998.

BRASIL. MARE. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. MEC. **Relatório educação para todos no Brasil 2000-2015**. Brasília: MEC, 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=15774&Itemid=>>. Acesso em: 16 jul. 2015.

BRASIL. MEC. **Documento Final**. (Conferência Nacional de Educação). Brasília: MEC, 2010.

BRASIL. MEC. **Política de educação infantil no Brasil**: Relatório de avaliação. Brasil: MEC, 2009.

BRESSER-PREREIRA, Luiz C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, Jan./abr. 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPLINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

DOMICIANO, Cássia A. A educação infantil via programa bolsa creche: o caso do município paulista de Hortolândia. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 27, n.3, Dez. 2011

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 126-156, 1997.

FERRAZ, Adriana. Kassab quer alugar prédios para abrir creches. **Agora São Paulo**, 26 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.agora.uol.com.br/saopaulo/ult10103u614953.shtml>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

GALVÃO, Maria Cristina. (Coord.). **Novas formas de gestão dos serviços públicos: a relação público privada**. São Paulo: FUNDAP, 1997.

GOMES, Cândido Alberto. A educação infantil no fogo cruzado das relações inter e intragovernamentais. In: BRASIL. MEC. SEB. **Política de educação infantil no Brasil**: Relatório de Avaliação. Brasília: MEC, 2009.

KOGA, Natália M.; ALVES, Mário A. Um Passo Para Frente, Um Passo Para Trás: A Reforma Marco Legal do Terceiro Setor à luz da Teoria Institucional. In: ENCONTRO DA ANPAD, XXVII, Atibaia, 2003. **Anais...** Atibaia: Anpad, 2003. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2003/TEO/2003_TEO2147.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

LOPES, Luiz F.; PAIVA, Danuza A. Eficiência das Parcerias Público-privada: Uma Análise Comparativa do Caso das Unidades de Atendimento Integrado (UAI) de Minas Gerais. In: SEMINÁRIOS DE ADMINISTRAÇÃO, XVII, São Paulo, 2014. **Anais...** São Paulo: USP, 2014.

MOTTA, Paulo R. O controle das empresas estatais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, abr./jun., 1980. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7574/6089>>. Acesso em: 16 jul. 2015.

PECI, Alketa et al. Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1137-62, nov./dez. 2008.

PINHEIRO, Armando Castelar; FUKUSAKU, Kiichiro. **A privatização no Brasil**: o caso dos serviços de utilidade pública. Brasília: BNDES, s.d. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>>. Acesso em: 16 jul. 2014.

RATTNER, Henrique. As empresas estatais brasileiras e o desenvolvimento tecnológico nacional. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 5-12, Jun.

1984. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901984000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 jul. 2014.

RIGHETTI, Sabine. Chalita quer cem creches doadas por empresas até o final do mandato. **Folha de São Paulo**, Caderno Abecedário, 16 abr. 2015.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando L. Promessas e Resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o Caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, vol. 48, n. 3, jul.-set. 2008.

SANTOS, Bárbara; SALDANHA, Paulo. Prefeitura infla número de vagas em creches e conta criança 2 vezes. **O Estado de São Paulo**, 13 jan. 2015.

SOARES, Aline Zero et al. **Proposta de aceleração da oferta de vagas em creches na cidade de São Paulo**. Trabalho de conclusão de Curso (Mestrado Profissional em Gestão Pública), Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2011.

VIEIRA, Livia M. F. Educação infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da Conae 2010. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 809-831, jul.-set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

XIMENES, Salomão; GRINKRAUT, Ananda. Acesso à educação infantil no novo PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v. 4, n. 1, 2014.

¹ Trata-se da estimativa do número total de crianças na faixa de zero a três anos. Entretanto, não é possível dizer se todos os pais ou responsáveis tem demanda por vagas, até porque nunca foi realizado um levantamento da demanda.

² Em 2005, nova lei alterou a pré-escola para 4 e 5 anos, pois crianças de 6 anos passaram a fazer parte do Ensino Fundamental de 9 anos de duração.

³ Portaria 3477/11 – SME de 08/07/2011 e Portaria 5473/11 - SME de 18/11/2011.

⁴ Ao contrário do ensino fundamental, a educação infantil não apresenta obrigatoriedade de matrícula, o que contribui para que a demanda seja flutuante e não precisamente atrelada à demografia.

⁵ O EOL existe desde a década de 1990, porém funcionava somente para matrícula, não existia o registro da demanda.